

A SOCIEDADE CIVIL NA IDENTIFICAÇÃO DOS OBJETOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL

*Jeferson Nogueira Fernandes**

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A Democracia. 3. O Exercício do Poder Democrático. 3.1 - Democracia direta. 3.2 - Democracia indireta ou representativa. 3.3 - Democracia semidireta. 4. A sociedade civil na gestão democrática: a identificação dos objetos do licenciamento ambiental municipal. 4.1 - A participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas. 4.2 - A identificação dos objetos do licenciamento ambiental municipal pelo conselho de políticas públicas. 5. Considerações finais. Referências.

RESUMO: Este artigo jurídico trata da identificação dos objetos a serem submetidos ao licenciamento ambiental municipal e tem por objetivo legitimar a atuação da Sociedade Civil conjuntamente com o Poder Público nesta identificação. Em sua elaboração foi utilizado o seguinte material: textos doutrinários, julgados e legislação nacional pertinente. A conclusão indica que cabe a sociedade civil participar através dos conselhos de políticas públicas da identificação dos objetos a serem submetidos ao licenciamento ambiental municipal, vez que tal procedimento administrativo interfere em direitos fundamentais do homem.

Palavras-chaves: Democracia; Sociedade Civil; Licenciamento Ambiental Municipal.

RIASSUNTO: Questo articolo legale si occupa dell'identificazione degli oggetti da presentare ad autorizzare ambientale municipale ed ha affinché l'obiettivo legittimize insieme le prestazioni della società civile con il potere pubblica in questa identificazione. Nella relativa elaborazione il seguente materiale

* Mestrando em Direito pela FDC, área de concentração em Políticas Públicas e Processo. Pós - Graduado em Direito e Gestão Ambiental pela FDC. Advogado.

è stato usato: legislazione nazionale giudicato e pertinente doctrinal dei testi. La conclusione indica quella: le misure civili della società da partecipare con il consiglio della politica pubblica dell'identificazione degli oggetti da presentare ad autorizzare ambientale municipale, tempo che tale procedura amministrativa interviene con i diritti di base dell'uomo.

Chiavi di parole: Democrazia; Società Civile; Autorizzare Ambientale Municipale.

1. Introdução

O presente artigo tem por objetivo estudar a participação da Sociedade Civil nas decisões políticas dos Estado visando uma atuação participativa na gestão pública, principalmente na identificação dos objetos a serem obrigados a se submeter ao licenciamento ambiental municipal.

Para desenvolver o estudo inicialmente abordamos o conceito de democracia, observando como o povo está inserido na sua formação legitimando o governo posto demonstrando uma diferenciação dos governos autoritários e ditatoriais. Ainda neste capítulo apresentamos a democracia como sendo um direito fundamental do homem, tendo em vista a importância da participação nos processo políticos que irão influenciar na sua vida.

Posteriormente no segundo capítulo será estudado o exercício democrático pelo povo, as formas de participação no processo democrático e as principais características de cada forma de exercício e o grau de atuação do povo nas decisões políticas do Estado.

No último capítulo iremos abordar o conceito de sociedade civil e a sua atuação na identificação dos objetos a serem submetidos ao licenciamento ambiental em especial o municipal, sob a justificativa que a sociedade que deve optar sobre o desejo de intervir nas qualidades ambientais do Município, tendo em vista ser o local onde se desenvolve sua vida.

2. A Democracia

A democracia é o desenvolvimento da forma de convívio dos homens, sendo aperfeiçoado com o tempo, estando intimamente ligado aos direitos fundamentais do homem, pois quanto mais direitos fundamentais consagrados mais efetiva é a democracia.

Estados totalitários e ditatoriais, no qual o homem não tem consagrados direitos essenciais, ou estes são extremamente relativizados, não podem ser considerados como Estados

democráticos, pois não concretizam os direitos fundamentais do homem.¹

Para concretização desses direitos fundamentais, necessita-se de uma “sociedade aberta do futuro, em uma dimensão de máxima universalidade”², devendo a sociedade participar das decisões que vão influenciar seus direitos e principalmente a sua existência digna.

A democracia na verdade é muito mais ampla do que um sistema político de um Estado “é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”³. Acreditamos que a única forma legítima de se relativizar direitos fundamentais em um Estado é através de seu povo, vez que tais direitos fazem parte de sua vida digna, são direitos inerentes ao ser humano. É um sistema de convivência e tolerância no modo de vida. Conforme aduz José Afonso da Silva:

Diz-se que é um processo de convivência, primeiramente para denotar sua historicidade, depois para realçar que, além de ser uma relação de poder político, é também um modo de vida, em que, no relacionamento interpessoal, há de verificar-se o respeito e a tolerância entre os conviventes.⁴

Este poder político que na verdade regular o modo de vida dos cidadãos advém de um poder com origem na sociedade no qual impõem interesses maiores, intervindo no poder administrativo que o Estado tem. São interesses superiores, que podem ser defendidos de modo mais ou menos racional; pode-se, pois, conceber o “poder político” como uma forma de poder

¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 571.

² *Ibidem*, loc.cit.

³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 126.

⁴ *Ibidem*, loc.cit.

social abstrato duradouro, que permite intervenções no “poder administrativo”⁵, sendo o poder político uma construção do poder da sociedade e que para ela deve existir.

Observa-se que na democracia o poder está no povo, através da sua vontade este de aponta a forma de deve ser exercitado o poder, sendo o representante mero interlocutor da vontade do povo. A democracia é a existência de um vínculo entre o povo e o poder, no qual sem este os regimes são opostos à democracia, demonstrando que o povo em pouco ou em nada pode influenciar no poder, apresentando-se como regimes autoritários, no qual o poder emana de poucas ou simplesmente de uma pessoa.⁶

Habermas analisando Werner Becker visualiza que a democracia se legitima pela estabilidade. Assim a autoridade que encontra-se estável em sua posição está também legitimada pelo povo para estar naquele lugar, ocupando aquele poder. Com isso o poder estabilizado é um poder legitimado, podendo até aceitar regimes ditatoriais legítimos, vez que este poder emanado por um ditador encontra-se estabilizado pela vontade do povo.⁷

Tal idéia nos apresenta que a democracia deve estar fundamentada na vontade do povo escolher a condição de vida que deseja, sendo a expressão da vontade da coletividade pelo modelo de poder que aceita que intervenha na sua vida, seja este modelo no qual o povo venha a participar efetivamente das decisões ou simplesmente que legitime a permanência de um poder, não tendo influência na formação de suas normas.

Acreditamos, que este governo no qual o povo simplesmente participa do poder legitimando a autoridade posta, e não exercita o poder na formação das normas que vão reger suas vidas, ainda sim é um governo para o povo, desde que este modelo venha a respeitar os direitos essenciais do homem, ele é um governo que busca libertar o homem do autoritarismo

⁵ HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre a facticidade e validade*. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. p. 11.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p.133.

⁷ HABERMAS, Jürgen. *Op. cit.*, p. 12.

garantindo uma segurança através do ordenamento jurídico, estando sempre o povo acima da autoridade que cria o ordenamento, vez que sua legitimidade esta na tolerância do povo.

Diferentemente de um governo autoritário e ditatorial, no qual os direitos essenciais não são respeitados, estes podem até ser legítimos pela estabilização dada pelo povo, mas nunca serão democráticos, vez que não libertam os homem das decisões autoritárias e o ordenamento se demonstra inseguro e insuficiente para garantir o mínimo de existência digna. Assim nem todo o poder legitimado pelo povo é um poder democrático.

Segundo Habermas, para Becker a democracia caminha através das eleições, no qual ocorre os combates partidários e a proclamação pela maioria, as normas que conduzem as eleições é que formam o processo democrático de obtenção do poder de forma pacífica. Os partidos detentores do poder têm como dever manter as normas democráticas, permitindo a existência da oposição através da atividade política dos outros partidos, que não são poder, e dos cidadãos, desde que este não vislumbrem a aquisição do poder, infligindo o próprio ordenamento democrático, buscando o poder através da violência. Da mesma forma os partidos que perdem o poder ou não alcançam a maioria suficiente devem respeitar o resultado do pleito e não impedir a ocupação do poder pelos vencedores, através de meios e formas violentas e ilegais. Seguindo esta condução estará permitindo a mudança pacífica do poder segundo a vontade do povo.⁸

A democracia está intimamente ligada a escolha das maiorias, sendo o governo exercido por estas, pois se existir o contrário, democracia não é, mas sim uma oligarquia, quando o poder supremo encontra-se nas mãos de poucos.

A democracia, porém apenas existe quando os cidadãos livres e pobres, constituindo a maioria, são donos do governo; e para

⁸ HABERMAS, Jürgen. *Op. cit.* 13.

que exista oligarquia, é necessário que a soberania pertença a uma minoria de ricos e pobres.⁹

Acreditamos que a democracia não existe somente quando há uma maioria de pobres no poder, não devemos diferenciar se a maioria no poder é de pobres ou de ricos, vez que um dos pressupostos da democracia, atualmente, é a igualdade entre os cidadãos. Na verdade na democracia todos são iguais, o governo é para todos sejam ricos ou pobres.

O primeiro tipo de democracia é a que tem a igualdade como base. Nos termos da lei que regula essa democracia, a igualdade vem a significar que os ricos e os pobres não possuem privilégios políticos, que tanto uns como os outros não são soberanos de um modo exclusivo, e sim que todos o são precisamente em igual proporção.¹⁰

Evidente que a igualdade entre ricos e pobres não pode ser vista como uma igualdade formal na qual todos são iguais e as necessidades dos pobres e dos ricos são as mesmas. Nesta igualdade deve existir uma diferenciação no tratamento do governo entre pobres e ricos, mas esta diferença deve existir na busca efetivação dos direitos consagrados para todos, vez que entre pobres e ricos existe uma situação diferenciada que deve ser tratada de forma diferente para que possa ter uma isonomia entre eles¹¹. É límpido que os ricos conseguem efetivar seus direitos de uma forma muito mais eficaz do que os pobres, daí a necessidade do Estado intervir para que os pobres também consigam efetivar seus direitos. Assim tanto pobres como ricos

⁹ ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2005. p. 177.

¹⁰ ARISTÓTELES. *Op. cit.*, p. 180

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed, 14ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 12 -13.

tem o direito de alcançar o poder através da maioria dentro do processo democrático de obtenção de poder.

Observamos que a igualdade e também a liberdade são valores essenciais para a existência de uma democracia, vez que o povo deve ser livre para poder decidir quem irá representá-lo ou livre para participar das decisões necessárias do Estado para a satisfação do próprio povo e a igualdade, conforme explicitamos acima, vez que somente se pode ter uma democracia através de uma igualdade entre os membros do povo “e quanto mais pronunciada será a democracia quanto mais se avança na igualdade”.¹²

Ponto interessante é que a representação democrática pela maioria não é uma essencialidade para a democracia, vez que esta maioria é uma técnica para a tomada de decisões, na busca do interesse geral. Tal técnica pode ser modificada sem influenciar na democracia, pois como trata-se de uma técnica pode surgir outras de melhor adequação.¹³

Importante ressaltarmos que esta maioria está relacionada com os agentes governamentais que irão representar o povo e não com o processo de escolha dos representantes, vez que são escolhidos os representantes através da decisão da maioria do povo nas eleições.

Assim a democracia é um processo de concretização dos direitos fundamentais, no qual se complementam com valores a cada momento histórico, sendo um eterno e contínuo processo de aperfeiçoamento da sociedade, garantindo ao povo a realização dos direitos essenciais do homem.

3. O Exercício do Poder Democrático

O povo exercita o poder democrático influenciando no

¹² SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p.129.

¹³ *ibidem*, p.130.

Mas, precisamente porque não é princípio nem dogma da democracia, senão mera técnica que pode ser substituída por uma mais adequada, é que se desenvolveu a da representação proporcional, que amplia a participação do povo, por seus representantes, no poder. Mesmo assim o elemento maioria é amplamente empregado nos regimes democráticos contemporâneos.

caminho em que o Estado será governado, dentre os modelos de exercício de poder, podendo encontrar situações de maior ou menor participação popular na tomada de decisões políticas do Estado na vida comunitária.

Todas as formas de exercícios hão de ter por objetivo a efetivação de direitos essenciais do povo e com isso a formação de um Estado democrático de direito social, no qual atua de forma igualitária entre seus sujeitos, transformando-se em um Estado com dever constitucional de concretizar normas programáticas, mantendo uma interligação com a Sociedade para a realização do dever constitucional, afastando-se da figura do Estado Democrático liberal no qual as normas apresentavam uma aparente harmonia e a Sociedade encontrava-se em um plano separado do Estado, vez que este tinha o dever de garantir os direitos defendidos pela teoria liberal, e não objetivavam a concretização de direitos sociais, afastando-se dos valores e princípios, alcançando um formalismo inconsistente.¹⁴

Dentre os modelos de exercícios de poder democrático pelo povo podemos destacar o surgimento da democracia direta, indireta ou representativa e a semidireta.

3.1 - Democracia direta

Na democracia direta o povo exercita o poder democrático de forma direta sem representante, ele que elabora as leis, administra e julga. O povo exerce todos os poderes ao mesmo tempo.

Originada da antiga Grécia, a democracia direta era exercida pelo povo através da ágora, no qual os cidadãos absorviam totalmente as causas do Estado, sendo próximo de uma abdicação da vida civil em prol da vida pública.¹⁵

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 372-380.

O Direito Constitucional do Estado liberal, em nome da juridicidade, podia assim elevar-se a posições extremas de formalismo, as quais, despolitizando o Direito, instauravam uma neutralidade aparentemente absoluta, mas em verdade impossível, perante o substrato ideológico das instituições.

¹⁵ GOULART, Clovis de Souto. *Formas e Sistemas de Governo. Uma Alternativa*

Na verdade na Grécia antiga a definição de povo era vista como a de homens livre, no qual não era sua maioria, pois os escravos representavam grande parte da população, não sendo este tipo de democracia direta como sendo o modelo ideal de exercício do poder democrático pelo povo, mas sim exercido pela pequena aristocracia da época.

Mas a democracia ateniense – para nos referirmos apenas ao Estado-cidade que mais se notabilizou pela prática do governo direto – conforme já observamos em outro momento, não foi, a rigor, “democrático”, pelo menos na acepção moderna do termo, como governo do povo, posto que a maioria era escrava e, nesta condição, nenhuma participação tinha no exercício do poder.¹⁶

Atualmente cada vez mais se vê necessário a participação direta do povo nas decisões do Estado não no formato da democracia direta, mas em determinadas matérias o povo deve exercer o poder soberano, mesmo com algumas dificuldades territoriais é eminentemente importante a participação do povo, mas não de forma totalitária, mas sim em momentos e matérias específicas, pois conforme Bobbio¹⁷, o cidadão total aos deveres estatais e tão perigo quanto o Estado totalitário.

para a Democracia Brasileira. Porto Alegre - RS: Sergio Antonio Fabris , 1995. p. 88.

¹⁶ GOULART, Clovis de Souto. *Op. cit.*, p. 88

¹⁷ BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia. Uma Defesa das Regras do Jogo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 42.

Mas o indivíduo rousseauniano conclamado a participar da manhã à noite para exercer os seus deveres de cidadão não seria o homem total mas o cidadão total (como foi chamado com evidentes intenções polêmicas por Dahrendorf). E, bem vistas as coisas, o cidadão total nada mais é que a outra face igualmente ameaçadora do estado total.

3.2 - Democracia indireta ou representativa

Na democracia indireta ou também chamada de democracia representativa, o povo elege seus representantes, que passam a responder em nome dele para administrar o conduzir o Estado na efetivação dos direitos.

Os parlamentos medievais configuram-se como verdadeiros nascedouros da democracia representativa, vez que nestes existiam a participação política popular, pois eram constituídos de três estados: nobreza, clero e burguesia. Esta última por ser altamente numerosa intervivia nos parlamentos através de representantes eleitos da vontade dos burgueses.¹⁸

Este modelo é formado pela conjunção de diversas instituições que tem por objetivo organizar a participação popular no exercício do poder democrático pelo povo. Necessário a existência de direitos políticos para os sujeitos integrantes do Estado e o fortalecimento da cidadania no povo, para que o mesmo possa saber quais os direitos necessitam ser concretizados e quem os representariam para o alcance desses direitos. Não se trata unicamente de uma escolha de um representante é no momento da escolha, através das eleições, que o povo dá a orientação que deseja para o Estado, no qual pode ter uma política social avançada ou liberal atrasada.¹⁹

Atualmente é evidente que este modelo democrático de exercício de poder pelo povo é insuficiente para suas necessidades, vez que não existe um vínculo posterior entre o representante e o representado após o processo eleitoral, aquele na maioria das vezes não corresponde às expectativas lançadas sobre ele, pois não concretiza os direitos necessários dos cidadãos.

O desvanecimento do poder representante do cidadão, limitado no seu poder de escolha do mandatário, e a liberdade do mandatário, agindo sem vínculo com a

¹⁸ GOULART, Clovis de Souto. *Op. cit.*, p. 93.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p.137-138.

representação, agravam a falência da democracia representativa tanto mais quanto outros órgãos, organismos, instituições e entidades, sem raízes na vontade popular, sem pouso na soberania do voto e sem legitimidade.²⁰

A característica não imperativa dos mandatos representativos, surgiu na atualidade, vez que no período medieval, como dito acima, os representantes dos burgueses tinham poderes delimitados e nas matérias nas quais os poderes não tinham sido expressamente concedidos, os mesmo deveriam ouvir as bases. Sendo verdadeiros representantes da vontade do eleitor.²¹

Essa separação entre representantes e representados que surgiu com na atualidade e que vem desestruturando o modelo da democracia representativa é amenizada pela inclusão de instituições²² que tentam influenciar os mandatários na tomada de suas decisões políticas, tentando diminuir os espaços existentes e conduzir as decisões segundo a vontade popular.²³

Atualmente esse modelo de exercício democrático pelo povo no qual elege seus representantes, vem se tornando insuficiente para os anseios da sociedade, vez que como já dissemos não há uma ligação, uma imperatividade entre o representante e o representado, o que gera uma forte desconfiança na verdade.

²⁰ COSTA, Juliana Pedrosa. Gestão Democrática das Cidades. *Revista de direito Municipal* – RDM. Belo Horizonte: Fórum, ano 5, nº 13, jun/set. 2004. p. 88.

²¹ GOULART, Clovis de Souto. *Op. cit.*, p. 93.

²² Dentre as instituições influenciadoras podemos citar as associações comunitárias, os sindicatos, a imprensa que tem o dever de informação ao povo sobre os acontecimentos e a demonstração dos anseios do povo-para com seus representantes e de grande importância os partidos políticos que tem a função de exigirem de seus filiados a correspondente conduta programática na qual o povo se vincula na sua escolha, sendo necessário a fortificação da fidelidade partidária e a definição do verdadeiro detentor do mandato representativo, conforme fez o TSE, através do julgamento da consulta nº 1398/2007 que reconheceu sendo do partido político o mandato representativo e não do sujeito que representou o partido nas eleições.

²³ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p.140-141.

Possivelmente uma solução para a permanência legítima desta forma de democracia e do retorno da confiabilidade da representação dentro do modelo atual das Constituições que adotam a democracia representativa é a participação efetiva da sociedade na tomada de algumas decisões que possam interferir em seus direitos e principalmente na sua qualidade de vida.

Não estamos aqui propondo uma forma democrática na qual em certas matérias os cidadãos poderão legislar e agir na forma da democracia direta, mas seria através da inclusão da vontade de grupos da sociedade que estejam organizados para decidirem politicamente. Necessário é a existência de um espaço dentro da democracia representativa na qual a sociedade possa deliberar sobre a concretização de seus direitos.

Evidente que nesta forma deve prevalecer princípios dominantes da democracia para que não desvirtuemos a democracia e principalmente o modelo de democracia representativa, no qual figura o povo como titular do poder político, que as leis devem ser feitas pelos representantes no parlamento, eleitos pelo povo e que deve existir a substituição de tempos em tempos dos representantes do povo no parlamento.²⁴

3.3 - Democracia semidireta

Através do exercício do poder pelo povo, que é seu titular, de forma mista com participações diretas e também com as características da democracia representativa surge a democracia semidireta, que vem a ser a democracia representativa com instrumentos de exercício direto da cidadania.

A cidadania se exerce através de alguns institutos no qual o próprio cidadão em nome próprio independente de representante eleito seja do parlamento ou de algum tipo de grupo no qual faça parte, pode pleitear direitos a serem concretizados em um Estado de Direito.

Podemos observar que a democracia semidireta é na

²⁴ GOULART, Clovis de Souto. *Op. cit.*, p. 96-97.

verdade um nascedouro da atual democracia participativa, conforme aduz José Afonso da Silva: “As primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta(...)”²⁵

Estas instituições de participação direta são consagradas na Constituição Federal do Brasil de 1988, como a iniciativa popular, o referendium, o plebiscito e a ação popular.

A utilização destes instrumentos é necessário para o povo em momentos de grande relevância, no qual mesmo quando representados, eles tem o direito de manifestar sua vontade diretamente e a finalidade deste instrumentos é fazer com que o titular do poder exerça diretamente o seu poder, muitas das vezes como uma das formas de salvaguardar a forma representativa.²⁶

No Brasil a adoção desta forma de democracia e da participação do povo nas decisões políticas do Estado veio com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 1º consagrou que o povo exerce o poder através de seus representantes ou diretamente.

A forma de democracia existente no Brasil quanto ao exercício do poder pelo seu titular demonstra uma possibilidade de atuação ativa do cidadão nas decisões políticas do Estado quanto à utilização dos institutos democráticos de participação, mas quanto à representatividade seja parlamentar ou de grupos organizados necessita ampliar a influência do povo nas decisões.

Dentre as possíveis formas de influência nas decisões políticas do Estado podemos vislumbrar a efetivação dos conselhos de políticas públicas no qual tem em sua formação a participação da sociedade civil e o poder público na busca a concretização dos direitos sociais.

²⁵ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p.141.

Se, de um lado, se consolida o pensamento de que o Estado moderno, por razões múltiplas que vão desde a extensão territorial e densidade demográfica, até a complexidade dos encargos de governo, tornou-se inviável a democracia direta (nada obstante o caso isolado de cantões suíços), de outro, surge o convencimento de que é possível, com a criação e exercício de alguns instrumentos de atuação popular.

²⁶ GOULART, Clovis de Souto. *Op. cit.*, p. 99.

4. A sociedade civil na gestão democrática: a identificação dos objetos do licenciamento ambiental municipal

Nesta parte do estudo iremos apresentar a formação de uma democracia representativa através da atuação da sociedade civil organizada nas decisões políticas em âmbito municipal, especialmente na identificação dos objetos a serem submetidos ao licenciamento ambiental municipal.

Ressalta-se que a participação dos representantes da sociedade civil nas decisões políticas do Município ou de qualquer outro ente da federação não traduz uma democracia participativa, mas sim uma democracia representativa na qual o povo também é representado por grupos organizados, que interverem na condução do Estado de forma diferenciada ao da representação parlamentar. Conforme aduz José Afonso da Silva: “O Princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo”²⁷.

É uma forma de atuação da sociedade civil na condução do ente federativo conjuntamente com o poder público de forma paritária²⁸ na efetivação de direitos necessários para a sociedade.

A formalização desta atuação tem sido feita através dos conselhos de políticas públicas, no qual tem deveres próprios na condução dos entes públicos.

4.1 - A participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas

Inicialmente vamos identificar a sociedade civil dentro do Estado, vez que atualmente ela tem uma conceituação diferenciada, pois anteriormente a sociedade civil era constituída por um sistema de necessidade voltado para o trabalho e para o

²⁷ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p.141.

²⁸ KRELL, Andreas Joachim. Autonomia Municipal e Proteção Ambiental: Critérios para Definição das Competências Legislativas e das Políticas Locais. In: KRELL, Andreas Joachim. *A Aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 164.

comércio, intimamente ligado à economia e aos direitos privados.²⁹

Atualmente a sociedade civil é um espaço no qual as associações ou grupos organizados absorvem as questões sociais, as necessidades essenciais que o povo carece que sejam efetivados.

Evidente que cada associação ou grupo organizado vislumbra com mais facilidades as carências dos direitos sociais inerentes aos seus objetos de atuação, mas a discussão para a solução dos problemas e tomada pela reunião dos diversos grupos independente se este ou aquele grupo atuam no mesmo objeto.

A sociedade civil identifica os problemas na esfera privada e expõe para que seja discutido e resolvido com a inclusão do problema na esfera pública³⁰, vez que quando adentram a discussão na esfera pública os problemas sociais identificados no âmbito privado passa a ser de interesse geral.³¹

Esta participação da sociedade civil na identificação dos problemas sociais e inserindo nas esferas públicas é a efetivação de uma democracia representativa orgânica. Evidente que a organicidade desta representação não é caracterizada pela existência de membros da sociedade dentro dos conselhos de políticas públicas, mas sim pela formação paritária, no qual a sociedade civil tenha representação igualitária ao do poder público.³²

Acreditamos que atualmente o espaço natural para que a sociedade civil possa encaminhar os problemas sociais e efetivar a solução desses problemas pelos Estados são os conselhos de políticas públicas, no qual dentro de suas atribuições são espaços

²⁹ HABERMAS, Jürgen. *Op. cit.*, p. 99.

³⁰ *Ibidem*, p. 92.

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana.

³¹ *Ibidem*, p. 99.

³² BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 50.

de discussões, com formação paritária entre a sociedade civil e o poder público.

Entendemos que as deliberações dos conselhos têm um caráter de efetivação obrigatório, é a identificação da necessidade não podendo o poder público desconsiderar a vontade deliberativa do conselho, vez que é uma decisão oriunda da discussão entre a sociedade e o poder público, o que torna ilegítima uma atuação executiva contrária ou omissa a deliberação.

Considerando o dito acima os conselhos de políticas públicas devem deliberar sobre as políticas que carecem de efetivação e os valores que devem ser considerados para a implementação dos mecanismos para as soluções dos problemas

Portanto mais que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil.³³

4.2 - A identificação dos objetos do licenciamento ambiental municipal pelo conselho de políticas públicas

O direito do cidadão a ter um ambiente equilibrado e sadio é consagrado como fundamental vez que é essencial para existência digna do homem que tenha um ambiente equilibrado.

A Constituição Federal de 1988 do Brasil, além de consagrar o ambiente como um bem fundamental e coletivo do homem em seu artigo 225, seguindo uma orientação internacional, consolidada a partir da Conferência de Estocolmo em 1972³⁴,

³³ CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de Políticas Públicas: Desafios para sua Institucionalização. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002, v 36(2), mar/abr., 2002. p. 280.

³⁴ MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação Ambiental*. Curitiba – PR: Juruá, 2004, p.135.

Declaração de Estocolmo 1972.

tendo o homem o direito ao ambiente qualitativamente sadio também consagrou o dever da sociedade juntamente com o poder público em proteger e preservar o ambiente.

A partir da Constituição de 1988 passa a sociedade ter o dever e o direito de participar dos processos que irão intervir na qualidade ambiental, devendo ter a informação necessária para saber os efeitos que as intervenções vão ocasionar na sua qualidade de vida.

Assim o licenciamento ambiental é um dos instrumentos de controle ambiental que visa o poder público outorgar através de uma licença a implantação de um atividade ou empreendimento que possa intervir na qualidade ambiental em determinado âmbito.

Através do licenciamento ambiental é que o poder público e a sociedade ficam sabendo dos benefícios e malefícios que a implantação da atividade ou empreendimento causaram a sociedade, é límpido que um malefício ao ambiente é conjuntamente um mal a sociedade. Com isso a outorga para implantação deve atender aos interesses públicos.

Dentro do processo de licenciamento surge dependendo do objeto, a necessidade da realização de estudos técnicos para se ter um diagnóstico dos efeitos que surgiram a partir da outorga. Ainda no transcorrer do processo de licenciamento os entes públicos e a sociedade poderão intervir nos procedimentos para que sejam informados sobre os possíveis impactos e exigir estudos suplementares que não foram inicialmente exigidos pelo órgão licenciador.³⁵

Princípio 1 – O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida satisfatórias, num ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar, cabendo-lhe o dever solene de proteger e melhorar o ambiente para as gerações atuais e vindouras. Por conseqüência, são condenadas e devem ser eliminadas as políticas que promovam ou perpetuem o *apartheid*, a segregação racial, a discriminação e as formas, coloniais ou outrás, de opressão e de domínio estrangeiro.

Princípio 2 – Os recursos naturais do Globo, incluindo o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e, em especial, amostras representativas dos ecossistemas naturais, devem ser salvaguardados no interesse das gerações presentes e futuras, mediante planejamento e ou gestão cuidadosa, como apropriado.

³⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 268.

Assim poderá os entes públicos supletivamente requerer estudos de interesse nacional, regional ou local, considerando a competência comum dos entes da federação na proteção do ambiente.

A divisão da competência comum dos entes da federação devem estar atrelados a predominância de interesses, a União tem interesse nacional, os Estado-membros interesse regional e os Municípios com predominância no interesse local³⁶.

Tal competência pode ser comprovada a partir da Resolução 01/2004³⁷ do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo da cidade de Campos dos Goytacazes no Rio de Janeiro, no qual embargou a construção de uma ponte sobre o rio Paraíba do Sul, tendo em vista que o conselho requereu ao órgão licenciador que exigisse o estudo de impacto ambiental e o de impacto de vizinhança que foi dispensado, vez que o Conselho Municipal entendeu que os impactos advindos daquela obra iriam afetar a qualidade ambiental e urbanística do Município, demonstrando o interesse local na realização dos estudos ambientais.

Não é a intenção deste artigo analisar a possibilidade ou não do Município licenciar ambientalmente as atividades ou empreendimentos que de alguma forma possam provocar algum impacto ambiental de âmbito local. Partimos de uma premissa que tal possibilidade é totalmente legal e principalmente constitucional, desde que tenha uma lei instituindo o licenciamento ambiental municipal³⁸, órgão técnico ambiental capaz de exercer

³⁶ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 478.

³⁷ Tal resolução deu ensejo ao mandado de segurança nº 2005.014.016044-8, ajuizado na Comarca de Campos dos Goytacazes pelo Estado do Rio de Janeiro. O juiz da 4ª Vara Cível entendeu que o Município não teria competência para exigir os estudos de impacto ambiental e de vizinhança, tendo em vista não ser o órgão licenciador, configurando invasão de competência. A referida sentença foi mantida em sede de recurso necessário nº 2005.009.00916, pelo Tribunal de Justiça 12ª Câmara Cível. Acreditamos que tal posicionamento do Poder Judiciário demonstra a falta de preparo para com as questões ambientais, vez que os impactos do empreendimento são suportados pelos munícipes, que poderão ter seu direito fundamental de ter um ambiente equilibrado e uma qualidade de vida adequada violada, pois não pode saber e opinar sobre o licenciamento do empreendimento.

³⁸ Evidente que há necessidade de lei municipal instituindo o licenciamento munici-

as atribuições de licenciar³⁹ e um conselho municipal de meio ambiente de caráter deliberativo e consultivo.

Necessário que exista um conselho municipal de meio ambiente para que o Município possa licenciar, pois deve existir nestes processos a participação da sociedade seja representada nos plenários dos conselhos ou através das audiências públicas. A existência do conselho se justifica porque qualquer atividade que esteja alterando as características ambientais está violando um direito fundamental que é de ter o ambiente equilibrado e ao mesmo tempo o direito ao desenvolvimento seja social ou econômico, também direito fundamental do homem⁴⁰ e a sociedade pode ponderar entre os dois direitos fundamentais existente e que devem ser efetivados.

Diante desta necessidade de consentir ou dissentir⁴¹ sobre a relativização de direitos fundamentais é que a sociedade apresenta-se como poder legítimo para avaliar o que deseja que seja analisado pelo poder público através do licenciamento ambiental, vez que é a própria sociedade que irá suportar os efeitos da sua própria decisão.

No Brasil a participação da sociedade civil no licenciamento ambiental é exercida a nível nacional através do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA no qual em sua composição tem a participação da sociedade.⁴²

pal ambiental vez que a Administração Pública somente poderá atuar segundo os ditames da lei, tendo em vista o princípio da legalidade, a sua conduta é pautada pela lei, e o empreendedor somente será obrigado a se submeter ao licenciamento ambiental em virtude do dever jurídico imposto pela lei.

³⁹ Novamente é evidente que o poder público somente poderá licenciar os empreendimentos e atividades que possam causar algum tipo de impacto ambiental se tiver uma equipe técnica qualificada para a análise dos processos e principalmente dos estudos ambientais contidos nos autos do processo de licenciamento.

⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 571-572.

⁴¹ BOBBIO, Norberto. *Op. cit.*, p. 64.

Tudo está, portanto em conexão: refazendo o percurso em sentido contrário, a liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista consente uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e, enfim, a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política.

⁴² ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito Ambiental*. 7. ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 104-106.

Através da resolução 237/1997 o CONAMA identificou um rol exemplificativo de empreendimentos e atividades que obrigatoriamente devem se submeter ao licenciamento ambiental. Os objetos identificados na resolução supra, tem um caráter geral, no qual o órgão licenciador poderá ser tanto a União, Estados-membros e Municípios, vez que como já informamos o diferenciador é a preponderância de interesse.

Acreditamos que o legislador constituinte quando concedeu aos Municípios competência para legislar sobre interesse local no artigo 30 II da Constituição Federal de 1988, vislumbrou que os interesses dos Municípios seriam tão diversificados que não poderiam ser arrolados na Constituição Federal como fez em relação a União e aos Estados-membros. Daí a necessidade e a legitimidade dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente identificarem os objetos a se submeterem ao licenciamento ambiental municipal tendo em vista o interesse local de ter o ambiente e o desenvolvimento equilibrados, deixando para a União e os Estados-membros a identificação de atividades e empreendimentos de macro alteração ambiental.⁴³ É a sociedade civil concretizando os direitos fundamentais através da atuação nos Conselhos de Políticas Públicas.⁴⁴

A Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes⁴⁵ localizado no Estado do Rio de Janeiro reafirma em seu artigo 242, o dever conjunto da sociedade e do poder público na proteção ambiental e incumbe no artigo 243 que o Governo Municipal colabore com a participação da sociedade, no qual interpretamos que esta colaboração traduz-se em respeito a vontade democrática da sociedade civil.

Apesar do correto texto normativo da Lei Orgânica, na busca da proteção e preservação ambiental, infelizmente

⁴³ RONZANI, Dwight Cerqueira. O Município como Alternativa à Vitalização Federativa no Brasil. *Revista da Faculdade de Campos*. Ano VI, nº 7. Campos dos Goytacazes – RJ: Faculdade de Direito de Campos, p. 123, dez 2005.

⁴⁴ KRELL, Andreas Joachim. *Op. cit.*, p. 162-163.

⁴⁵ FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Legislação Ambiental de Campos dos Goytacazes*. Campos dos Goytacazes – RJ: Faculdade de Direito de Campos, 2006. p.15.

encontra-se em desacordo com a efetivação do licenciamento ambiental municipal, vez que o artigo 245 exige a licença ambiental dos órgãos da União e do Estado, excluindo o Município desta possibilidade de controle ambiental, carecendo de uma imediata emenda no seu texto legislativo orgânico.

Alteração se faz necessária, pois o Ante-Projeto de Lei do Plano Diretor, no qual foi realizada de forma participativa e transparência com povo campista, tendo em vista a realização de diversos Seminários, Audiências Públicas, Reuniões Comunitárias e Específicas entre os membros do poder público local e a sociedade civil.⁴⁶

O presente Ante-Projeto consagra dentre os instrumentos de gestão ambiental o sistema municipal de licenciamento ambiental, no qual em seu artigo 312 aduz sobre a competência de implementar o licenciamento ambiental no Município de Campos dos Goytacazes, sendo integrantes deste sistema o Fundo Municipal de Meio Ambiente, Órgão Ambiental com equipe técnica multidisciplinar e Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo de caráter deliberativo e consultivo⁴⁷, seguindo o artigo 20 da Resolução CONAMA 237/1997.

Mas efetivamente a participação da sociedade civil na identificação dos objetos do licenciamento ambiental está consagrado no artigo 314, §1º:

A definição dos empreendimentos e atividades sujeitos ao Licenciamento Ambiental Municipal serão identificados pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo através de resolução, devendo enquadrar os empreendimentos e atividades as características mencionadas na

⁴⁶ Um plano debatido a exaustão. *Plano Diretor Participativo*. Campos dos Goytacazes: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, mar. 2007. p. 4.

⁴⁷ Campos dos Goytacazes – RJ. Ofício nº 0081/07. *Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Participativo do Município, Poder Executivo*. Secretaria Municipal de Planejamento, 10 abr. 2007.

regulamentação do Licenciamento Ambiental Municipal.⁴⁸

Com a entrada em vigor do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes este Município estará aproximando o poder público dos cidadãos através da participação da sociedade civil nas questões pertinentes aos objetos do licenciamento ambiental municipal tornando-se “menos dificultosas as operações de desdobramentos daquelas políticas públicas essenciais, é, o que parece cada vez mais substancial e oportuno”.⁴⁹

5. Considerações finais

Segundo o que foi apresentado sobre a participação da Sociedade Civil na identificação dos objetos a serem submetidos ao licenciamento ambiental municipal, apontamos a seguir nossas conclusões sobre o tema:

A democracia é um processo de desenvolvimento histórico que visa com amadurecimento garantir a concretização de direitos fundamentais, através da titularidade do povo.

É uma forma de convívio no qual o povo determina as regras a serem respeitadas e efetivadas pelo Estado com a participação do povo através do exercício democrático.

O poder democrático pode ser exercido pelo povo atualmente de três formas: diretamente, no qual o povo toma todas as decisões sobre o Estado não tendo nenhum representante para esta função; representativamente, no qual o povo elege seus representantes para decidir os interesses do povo ou na forma semidireta, no qual o povo tem representantes eleitos e instrumentos de atuação direta na democracia.

A Sociedade Civil formada por grupos organizados que absorvem problemas sociais na esfera privada e expõem para serem solucionados na esfera pública, no qual acreditamos que atualmente o melhor espaço destas discussões são os conselhos

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ RONZANI, Dwight Cerqueira. *Op. cit.*, p. 125.

de políticas públicas.

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo que visa outorgar a implantação de certa atividade ou empreendimento que poderá causar algumas alterações ambientais, podendo esta ser de nível nacional, regional ou local.

É um procedimento que relativiza o direito fundamental ao ambiente sadio e equilibrado vez que como dito pode alterar as características ambientais em prol de outro direito fundamental que é ao desenvolvimento. Daí a legitimidade em a Sociedade Civil participar da identificação dos objetos a serem submetidos ao licenciamento ambiental.

O Município como ente da federação onde as pessoas vivem e a Sociedade Civil se desenvolve é o melhor local para a discussão para a efetivação dos direitos fundamentais, no qual na identificação dos objetos é a Sociedade Civil Municipal efetivando os direitos fundamentais, através da escolha do modo de desenvolvimento que espera para si.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. Uma Defesa das Regras do Jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

Campos dos Goytacazes – RJ. Ofício nº 0081/07. *Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Participativo do Município, Poder Executivo, Secretaria Municipal de Planejamento*: 10 abr 2007.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de Políticas Públicas: Desafios para sua Institucionalização. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002, v 36(2), p. 277- 292, mar-abr., 2002.

COSTA, Juliana Pedrosa. Gestão Democrática das Cidades. *Revista de direito Municipal – RDM*, Belo Horizonte: Fórum, ano 5, nº 13, p. 81-102, jun-set. 2004.

FERNANDES, Jeferson Nogueira. *Legislação Ambiental de Campos dos Goytacazes*. Campos dos Goytacazes – RJ: Faculdade de Direito de Campos, 2006.

GOULART, Clovis de Souto. *Formas e Sistemas de Governo. Uma Alternativa para a Democracia Brasileira*. Porto Alegre - RS: Sergio Antonio Fabris, 1995.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre a facticidade e validade*. v. II, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KRELL, Andreas Joachim. Autonomia Municipal e Proteção Ambiental: Critérios para Definição das Competências Legislativas e das Políticas Locais. In: KRELL, Andreas Joachim. *A Aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed, 14ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 2006.

MODÉ, Fernando Magalhães. *Tributação Ambiental*. Curitiba

– PR: Juruá, 2004.

RONZANI, Dwight Cerqueira. O Município como Alternativa à Vitalização Federativa no Brasil. *Revista da Faculdade de Campos*. Ano VI, nº 7, Campos dos Goytacazes – RJ: Faculdade de Direito de Campos, dez. 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

Um plano debatido a exaustão. *Plano Diretor Participativo*. Campos dos Goytacazes: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, mar. 2007.